

公共支出、经济增长和贫困

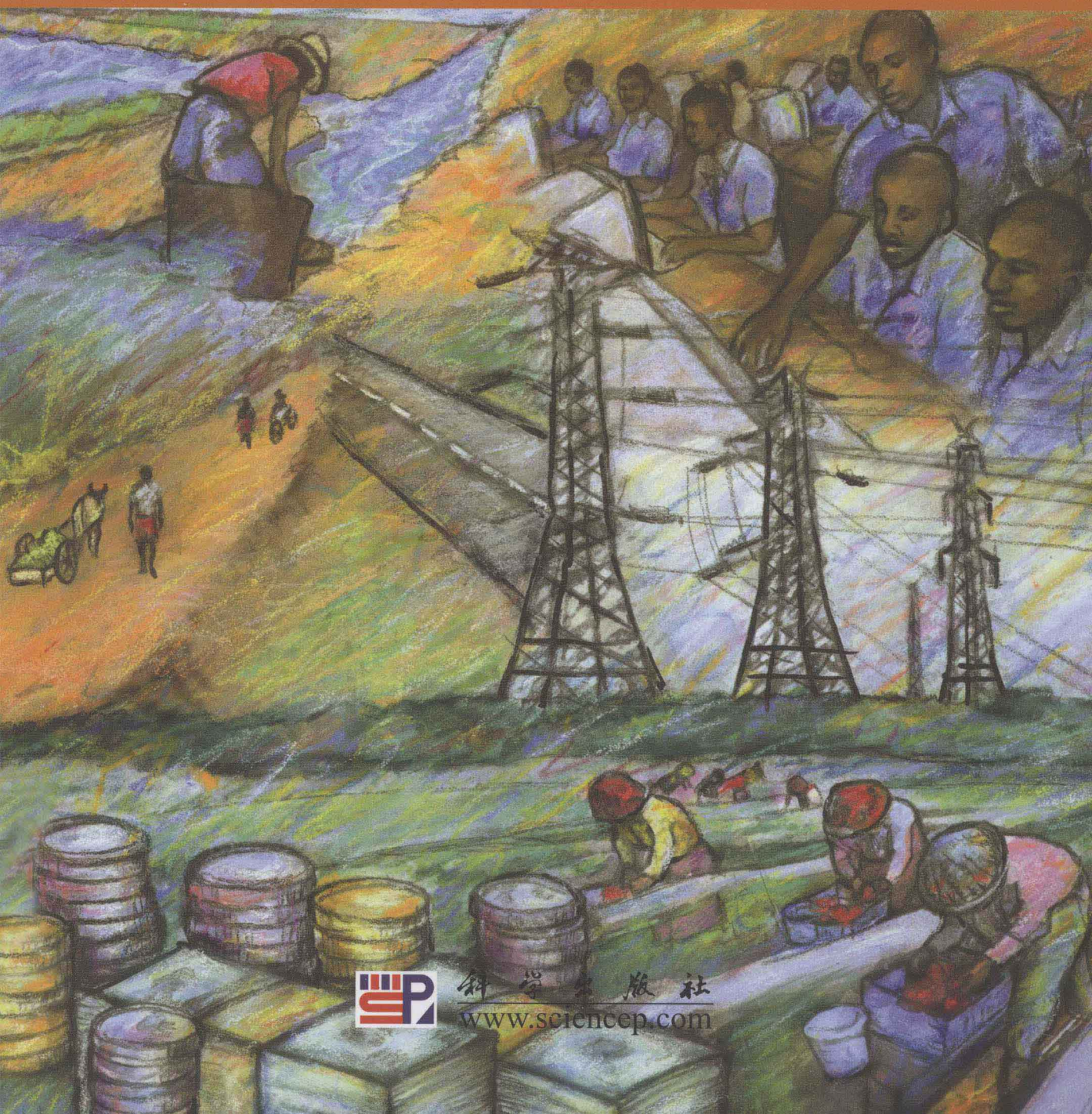
Public Expenditures, Growth and Poverty

来自发展中国家的启示

Lessons from Developing Countries

樊胜根 主编

By Shenggen Fan



科学出版社

www.sciencep.com

Public Expenditures, Growth and Poverty
Lessons from Developing Countries

公共支出、经济增长和贫困
来自发展中国家的启示

樊胜根 主编

科学出版社

北 京

内 容 简 介

本书综合了近十年来国际食物政策研究所(IFPRI)在相关领域的研究成果,测算了非洲、亚洲和拉丁美洲等地区扶贫支出的效果。研究发现,从长期而言,投资于农业科研、基础设施和人力资本等方面的扶贫效果显著,而粮食援助和扶贫项目的影响不大。同时,基于对中国、印度、泰国和乌干达等国公共支出的案例研究,本书分析了不断增长的公共投资对城市和农村减贫的影响。此外,本书还讨论了各种社会安全网计划的作用,并采用整体经济的分析框架,研究了撒哈拉以南非洲地区严峻的贫困问题。

本书适合于农业经济和发展经济学专业的研究人员以及社会学家和相关的政策制定者阅读。

图书在版编目(CIP)数据

公共支出、经济增长和贫困:来自发展中国家的启示/樊胜根主编.

—北京:科学出版社,2009

ISBN 978-7-03-023851-1

I. 公… II. 樊… III. 发展中国家-财政支出-财务管理 IV. F811.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 214312 号

责任编辑:王海光 王 静/责任校对:包志虹

责任印制:钱玉芬/封面设计:北人羽新胶印有限责任公司

科学出版社出版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

骏立印刷厂印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2009 年 2 月第 一 版 开本:787×1092 1/16

2009 年 2 月第一次印刷 印张:11 1/4

印数:1—1 500 字数:242 000

定价:45.00 元

(如有印装质量问题,我社负责调换〈环伟〉)



International Food Policy Research Institute
sustainable solutions for ending hunger and poverty

感谢国际食物政策研究所授权本书中文版的出版发行
Acknowledgement to International Food Policy Research Institute, for the
authorization of the publication and distribution of this book's Chinese version

编著者名单

David Coady 国际货币基金组织技术顾问

樊胜根 国际食物政策研究所发展战略与政府治理部部长

Hans Lofgren 世界银行高级经济学家

Neetha Rao 国际食物政策研究所发展战略与政府治理部原高级研究助理

Sherman Robinson 英国萨里克斯大学教授

Anuja Saurkar 国际食物政策研究所发展战略与政府治理部研究分析员

Annie White 国际食物政策研究所发展战略与政府治理部原研究助理

喻冰心 国际食物政策研究所发展战略与政府治理部博士后研究员

序

最近尽管许多新兴经济体在加快经济增长、减少贫困和饥饿方面取得了成功，但全世界仍有超过十亿人口每天只靠不到一美元维持生计，有超过八亿人口处于饥饿状态。

毋庸置疑，各国政府及其国际发展合作伙伴需要采取更多的行动。公共支出在促进有利于穷人的经济增长、向贫困人口提供公共服务以及直接向贫困人口转移收入等方面发挥了关键性作用。然而，公共资源是有限的，各种不同的、有竞争性的用途会产生巨额机会成本。另外，公共支出对经济增长和贫困的影响会随部门和地区的不同而存在差异，亦会随时间而发生变化（视经济发展阶段、社会经济状况、治理结构而定）。因此，政府需要制定相关策略以尽可能有效地分配和管理公共支出，同时寻求更高的经济增长和更快的减贫速度。

该书旨在通过综合地提出一系列议题、最新方法，以及与公共支出、经济增长和贫困相关的主要研究成果，支持能够最大程度对穷人产生有利影响的公共支出。事实证明，无论从促进经济增长还是缓解贫困的角度出发，农业研究、农村基础设施建设以及农村教育是政府支出中回报率最高的三个领域。很多扶贫项目似乎没有对贫困人口产生重大影响。从长期和短期来看，用于提供食品、教育和卫生补贴的社会支出能对贫困人口产生正面作用，但必须对这些扶贫项目进行精心规划、监管和治理。很多扶贫项目瞄准性不强且实施效率不高。

根据不同的发展阶段，大多数发展中国家仍然需要将精力集中于促进广泛的增长，给能为大部分贫困人口带来收入的部门分配更多政府支出。对于大多数非洲国家以及一些拉丁美洲和亚洲国家来说，农业仍然是众多贫困人口的立命之本，政府需要通过投资于农业研究、灌溉和农村基础设施建设以加快农业增长。对于一些新兴经济体（如智利、中国、泰国和越南），应该关注贫困人口日益集中的地区 and 社区，对其提供支出以促进经济增长，特别是农业增长。应该更早地逐步实施对贫困家庭的社会保护。

该书将为政策制定者以及相关专业的研究人员提供重要且最新的知识，即政府支出如何在加快经济增长的同时使贫困人口受益最大。

乔基姆·冯·布朗
国际食物政策研究所所长

致 谢

本书大部分章节是作者和其他优秀的研究人员的综合研究成果。本人由衷感谢各章节作者及其合作者在过去和现在所做的贡献。特别对 David Coady 协同管理国际食物政策研究所综合项目并最终使本书得以出版表示感谢。

Connie Chan-Kang、Neetha Rao、Anuja Saurkar 和 Annie White 为第 1、2、3 和 7 章的编写提供了大力协助。大多数政府支出的跨国数据由 Anuja Saurkar 进行收集、编撰、标准化处理和更新。特此对他们表示感谢。

本人亦对国际食物政策研究所出版物评审委员会（Ramón Lopez 担任主席）为本书评审所进行的协调工作以及匿名评审人对本书的评论表示感谢。

国际食物政策研究所综合项目为 David Coady、Hans Lofgren 以及本人所著各章节提供了资助；世界银行、美国国际开发署、欧洲委员会以及英国国际发展部为若干章节，特别是第 2 章和第 3 章的初始研究提供了资助。中国国家自然科学基金委员会（批准号：70525003）和中国农业科学院提供了资助，对此一并表示感谢！

樊胜根

国际食物政策研究所

发展战略与政府治理部部长

目 录

序

致谢

第 1 章 导论	1
政府支出的基本原理	2
概念框架：公共支出对增长和贫困的影响	6
本书的组织构架	9
参考文献	10
第 2 章 发展中国家的公共支出：趋势、决定因素以及影响	14
政府支出：趋势、规模及构成	14
政府支出的决定因素	19
政府支出对增长的影响	24
主要研究发现	27
附录 2A 补充表	28
附录 2B 数据来源和计量估计	32
参考文献	34
第 3 章 公共投资、经济增长与农村贫困	37
公共投资如何影响农村贫困	38
公共投资与贫困关联性的理论框架和方法	44
国别研究	50
经验启示和不足之处	55
附录 3A：国别研究的数据、变量和估计结果	58
参考文献	72
第 4 章 贫困人口的人力资本支出	76
公共政策干预的基本原理	77
分析方法	79
营养和卫生支出	81
教育支出	89
参考文献	98
第 5 章 社会保障网	104
食物补贴	107
公共工程	111
人力资本补贴	116
总结与结论	121
参考文献	123

第 6 章 撒哈拉以南非洲国家的公共支出、增长与减贫——基于动态一般均衡的	
分析·····	128
经济增长、贫困与公共政策·····	128
动态贫困分析：模型结构和数据库·····	130
模拟·····	139
结论·····	149
附录 6A 补充表 ·····	150
参考文献·····	152
第 7 章 汲取的经验：主要发现和政策含义·····	155
主要结论·····	155
经验启示：政策含义·····	161
知识空白和未来研究方向·····	163
参考文献·····	163

图 目 录

图 1.1	概念框架：公共支出的影响	8
图 3.1	政府支出和农村贫困	37
图 4.1	12 个国家底层 20%和 40%人口公共卫生支出所占的比例.....	87
图 4.2	10 个国家底层 20%人口公共卫生支出所占比例	88
图 4.3	六个国家教育补贴总额的五等分比重	96
图 4.4	六个国家初等教育补贴额的五等分比重	96
图 4.5	六个国家中等教育补贴额的五等分比重	97

表 目 录

表 2.1	1980 年、1990 年、2000 年和 2002 年的政府支出	16
表 2.2	1980 年、1990 年、2000 年和 2002 年的总支出构成	17
表 2.3	1980 年、1990 年、2000 年和 2002 年的农业支出	18
表 2.4	政府总支出的决定因素	21
表 2.5	各部门支出占政府总支出比例的决定因素	23
表 2.6	国内生产总值函数的估计结果	25
表 2.7	农业生产函数的估计结果	27
表 2A.1	政府收入和政府及部门支出的定义	28
表 2A.2	外推法计算的支出数据	29
表 2A.3	1980 年、1990 年、2000 年、2002 年 44 个国家的政府支出	31
表 3.1	联立方程中各变量的含义	46
表 3.2	1993 年印度农业科研回报：国家层面的分析	51
表 3.3	2002 年中国公共投资的回报	52
表 3.4	1999 年泰国农村地区公共投资的回报	53
表 3.5	1999 年乌干达农村地区政府投资回报	55
表 3.6	中国、印度、泰国和乌干达的公共投资和减贫情况	56
表 3A.1	印度各变量的含义	59
表 3A.2	印度国别研究的估计结果	60
表 3A.3	中国各变量的含义	62
表 3A.4	中国联立方程模型的估计值	65
表 3A.5	泰国各变量的含义	67
表 3A.6	泰国的方程估计值	69
表 3A.7	方程组的估计值	71
表 5.1	社会保障网项目的设计及其有效性	105
表 6.1	模型结构	133
表 6.2	1998 年撒哈拉以南非洲典型国家的宏观社会核算矩阵	136
表 6.3	1998 年撒哈拉以南非洲国家和发展中国家的宏观总量	137
表 6.4	撒哈拉以南非洲地区基准年经济结构	138
表 6.5	撒哈拉以南非洲地区基准年居民收入来源	138
表 6.6	撒哈拉以南非洲地区贫困家庭和人口数据	138
表 6.7	TFP 连接弹性参数	139
表 6.8	公共支出重新分配的模拟方案：结果	140
表 6.9	财政支出重新分配的模拟方案：福利指标	141
表 6.10	非基准模拟方案	142

表 6.11	扩大公共支出的模拟方案：结果	144
表 6.12	扩大公共支出的模拟方案：福利指标	145
表 6.13	灵敏度分析：结果	146
表 6.14	灵敏度分析：福利指标	147
表 6A.1	贸易和生产弹性	150
表 6A.2	居民消费商品的支出弹性	151
表 6A.3	部门内要素比例	151
表 6A.4	不同部门的要素比例	152
表 6A.5	基准年不同居民组的要素收入分布	152

第 1 章 导 论

David Coady 樊胜根

按照 2001 年购买力平价计算,全球有超过十亿人口仍然依靠每天不足 1 美元来维持生计。在过去的二十年间,东亚经济实现了快速增长,贫困人口总数由 1981 年的 8 亿降低至 2001 年的 2.7 亿。同一时期,南亚的贫困人口总数只略微下降,由 4.8 亿降至 4.3 亿。然而在非洲、拉丁美洲抑或中东地区,贫困率并没有下降,经济增长率也远低于二十年前。事实上,撒哈拉以南非洲地区的贫困人口几乎增加了一倍,1981 年贫困人口为 1.6 亿,而 2001 年超过了 3 亿 (Chen and Ravallion, 2004)。按照每天 2 美元的贫困线衡量,1981 年全世界贫困人口总数为 25 亿,而 2001 年超过 27 亿,以此计算的贫困率由 67% 降至 53%,这表明,其下降幅度远低于按照每天 1 美元标准计算的贫困率的下降幅度。因此,“一切照旧”显然是不够的。鉴于存在这样一个事实:持续贫困和营养不良会给人类和经济发展带来不可逆转的成本,因此迫切需要采取更加有效的减贫策略。

发展中国家和国际社会正在加大工作力度,通过增加和重新调度资源以实现发展目标。2000 年 9 月,约 150 名国家首脑出席了联合国千年峰会,这是一场汇集了世界领导人的规模空前的聚会,大会制定了联合国千年发展目标,并提出了减贫议程,以及指出了产生贫困的原因和贫困状况^①。在 2002 年召开的蒙特雷会议上,发达国家重新做出承诺:将发展援助增至占其国内生产总值 (GDP) 的 0.7%。最近,由杰弗瑞·萨克斯负责的联合国千年计划呼吁“大力推进”捐赠国的援助以应对千年发展目标的挑战。2005 年,非洲委员会 (英国首相布莱尔为该委员会主席) 号召发达国家对非洲提供加倍援助,以及免除贫穷国家对发达国家的债务。

众多发展中国家也纷纷采纳减贫战略或与之等同的概念,制定战略规划,并拨出更多资源以实现各自的减贫目标。2001 年 7 月,在非洲赞比亚首脑会议上制定了非洲发展新伙伴计划,旨在通过伙伴国家实施的监测和评估系统提高各国的治理水平,这向新的发展合作伙伴做出了明确的承诺。

假如这些资源都能到位,则下面的关键问题就是:这些所承诺的资源能否实现既定的增长和减贫目标?何种公共支出计划、在什么条件下,对贫困人口产生的影响最大?如何在不同部门 (如农业、卫生和教育部门) 之间分配这些资源?在回答这些问题之前,有必要理解过去这些资源是如何促进发展的。

过去十年中,国际食物政策研究所 (IFPRI) 已经就公共支出及其对增长和减贫的影响进行了许多研究。这些研究采用了各种方法,并涉及了不同问题。特别是,国际食物政策研究所的研究考察了对农村教育、基础设施和技术的各种不同类型的公共支出,

^① 目标包括:将贫困和饥饿人口减半、改善教育、健康和营养状况以及加强发展伙伴关系。

涵盖了短期的补贴和瞄准项目以及长期广泛的投资项目。透过这些研究，许多发展中国家的政策制定者可以重新思考各自在分配公共资源、实施提高公共干预效率的政策改革中当务之急的工作。然而，这些独立的研究由不同研究人员完成，对不同种类支出进行评估的同时没有提出明确的综合框架，从学术和政策意义两个角度来看，这限制了研究成果的潜在影响力^①。

本书出版的主要目标是：通过分析上述问题，综合国际食物政策研究所最近关于公共支出的研究所采用的方法和所得结论进行总结，并从这些研究中获得经验和启示。本书中的关键政策议题包括：在促进增长和减贫的过程中，政府，特别是政府支出，应该扮演何种角色？在公共投资或社会支出中，应该如何分配各种支出，以最大程度地对增长和减贫发挥效力？在部门内和部门间，增长和减贫目标之间是否需要做出权衡？为了解决这些问题，我们通过整合过去的研究以及从中得到的启示，为理解公共支出、增长和贫困之间的关系提供了新的视野。

政府支出的基本原理

本书采用的理论框架是公共经济学使用的标准方法，通过该方法确定在促进发展的过程中政府所扮演的适当角色（特别是通过公共支出）。在过去大约 50 年中，关于政府干预的作用在理论和实践上存在很大分歧^②。20 世纪 50 年代，许多发展中国家纷纷获得独立，当时普遍对市场机制及其促进增长的能力抱有怀疑态度，这在那些制造业受到人为抑制的经济体中尤其如此。由此引致了广泛的政府干预，主要是通过进口代替战略促进工业化。

尽管 20 世纪 60 年代这些发展中国家实现了良好的增长，但是，70 年代爆发的石油危机，以及在 80 年代接踵而至的债务危机，使得这几十年中增长大幅下降（或出现负增长）。反过来，这也导致了反对政府“干预”经济的呼声高涨，这种“干预”被认为抑制了私有化发展，并阻碍了有效地应对冲击（Little, 1982; Rodrik, 1999）。80 年代和 90 年代初期，由布雷顿森林体系以及所谓的华盛顿共识的指引下，出台了一系列结构调整项目，旨在“重新找回状态”和“让市场发挥作用”。

然而，很显然，这些改革并没有实现预期的增长。其原因是没有认识到有效机制对于实施变革的必要性^③。因此，结构调整项目开始更多关注治理，以及“重塑国家实力”（World Bank, 1997）。这亦存在一种明确的认同：假如通过这类计划能够实现更加广泛的生长，则需要建立更加有效的机制以提供社会保障体系和社会保险。另外一个被广为接受的观点是，在缺失有效的法律、监管和政治机构的情况下，结构调整项目可能导致意想不到的负面后果，由此，发展中国家政府和人民不太可能促成这些项目。因

① 在最近的一项研究中，Lopez 等（2007）亦说明，为实现社会发展目标设定适当的政府支出优先序很重要。他发现，非社会性补贴会通过农用地的过度使用而降低农业 GDP、农村人均收入、损耗自然资源。

② Stern（1989）将前者定义为“不均衡的智力增长”，毫无疑问，其部分反映了意识形态（相对于经济分析）在界定国家的社会参与程度和性质中扮演的角色。

③ 现在普遍存在一种这样的共识：在刺激和促进东亚国家经济增长中，强有力且有效的政府机构扮演着重要的角色。例如，为了促进实物资本和人力资本形成，政府政策和有效的宏观经济管理对实现广泛的可持续增长起到关键性作用（World Bank, 1993）。

此, 机构改革和能力建设被认为是成功实施市场化改革的先决条件。

当前的发展范式反映了关于发展过程的理论和实证思考的演变。尽管存在这样一种共识: 不断实现经济增长是实现千年发展目标的必要条件, 但是, 还有一种观点亦广泛为人所接受, 即单靠增长是不够的, 且需要更直接的公共行动 (World Bank, 1990, 1997; Sahn and Stifel, 2000; Haddad et al., 2003)。为了使增长成为充分条件, 需要明确三个相互独立的政策要求。首先, 增长需要在广泛的范围内展开, 即更注重劳动力和农业, 以使贫困人口受益; 其次, 需要加强贫困家庭的资产基础 (特别是提高他们获得教育和卫生服务的可及性), 以使它们能够参与增长过程; 第三, 需要进行短期的公共转移以保护和增加最贫困家庭的消费, 直至他们能够通过更多的生产性就业机会分享增长所带来的益处^①。

为了实现这些政策条件, 公共支出政策在其中扮演着关键角色^②。然而, 起到重要作用的不仅是政府支出规模, 公共支出的分配和使用方向以及方式也很关键。如果各部门间公共支出的初始分配为次优, 则向具备比较优势的政府部门重新分配公共支出可能会带来不菲的福利收益。任何关于公共支出水平和构成的可靠评估都必须从清楚地理解政府干预的基本原理或动机着手。政府实施干预的时间、地点和方式, 要视看待问题的角度而定。从分析的目的出发, 有必要将现有观点分成两类: 福利主义方法和社会公平方法。

正如最有影响的争论那样, 福利主义方法将政府干预的动机分为两类: 第一, 政府应该实施干预以解决市场失灵问题, 并使稀缺资源得以更加有效的分配; 第二, 政府应该实施干预, 以改善资源分配和促进减贫。有关文献一般将市场失灵归咎于缺乏竞争市场、存在消费和生产的正面和负面外部性、市场对公共产品供应不足、关于生产和消费机会的不完全信息、缺失的或不完全竞争的市场, 以及协调失灵 (Atkinson and Stiglitz, 1980; Stern, 1989; Hoff and Stiglitz, 2001)。经济学理论也为一系列用于解决市场失灵和减贫的政策工具, 以及在公平与效率之间的权衡上提供了指导性意义。

但福利主义理论也认为, 政府干预受信息和管理约束的制约, 在决定是否实施干预以及采取何种方式干预时必须要考虑这两方面。例如, 理论表明, 在公司或个人获得更多关于决策的成本收益信息时, 最好采取分权化的市场工具。争论认为应该更广泛地使用环境税, 而非仅依靠控制数量的规章方式。如果政府没有针对收入再分配的有效直接工具, 就会依靠缺乏效率的再分配政策手段。这就是通用食物补贴被认为合理化的原因。

在公正与效率之间并不是总能寻求到平衡, 认识到这一点亦很重要。假如贫困人口中市场失灵更普遍存在 (如贫困人口之所以贫困是因为他们备受市场失灵的影响), 政

① 根据这些目标, Drèze (1991) 划分了公共政策两类不同但相关的作用: 第一种是促进作用, 其注重消除长期贫困, 主要指那些由于资产规模小而长期处于贫困状态家庭的情况。减少长期 (或“结构性”) 贫困需要增强他们的资产基础。第二种是保护作用, 其注重增加结构性贫困人口的当前消费, 并使容易受到负面冲击的家庭避免落入贫困旋涡。相关讨论, 亦可参见 Morduch 和 Jonathan (1994)、Hoddinott 和 Baulch (2000a, b)。

② World Bank (1997) 指出了政府的五项基本任务: (1) 建立法律基础; (2) 维护非扭曲性政策环境和宏观经济稳定; (3) 保护环境; (4) 投资于基本社会服务, 如教育和健康; (5) 保护弱势群体。相似观点参见 Stiglitz (2000)。

府实施干预会高效和公正地分配资源，则就有可能实现“双赢”局面。贫困本身可能是市场失灵的罪魁祸首，如由于缺乏信贷和储蓄，贫困家庭无法积累收入性资产。在这种情况下，贫困人口掉入“贫困陷阱”并由此引发持续性贫困。通过采取减贫策略，同时解决导致持续性贫困的市场失灵和资源约束这两方面问题，实现自我增强的“良性循环”，由此，公共政策促使贫困人口通过自发行动摆脱贫困（Hoff, 1994; Banerjee and Abhijit, 2001; Ravallion, 2002）。因此，不要对公正与效率目标之间存在负面权衡持过度悲观的态度，认识到通过双管齐下的办法解决增长和分配问题可以实现强有力的协同效应，这一点很重要。

社会公平方法是指基于各种社会公平的概念进行合理的政府干预。在过去三十年间，基本需求法和能力法占主导地位，这两种方法的不同在于将收入界定为“手段”或“结果”，它们经常强调收入与其他具有发展概念的成果之间缺乏相互关系。因此，通常情况下，国家干预通过诉诸公平社会的概念以证明其合理性，公平社会即人们获得基本需求或能力的权利。在市场力量无法保证获得这些权利的情况下实施干预是有理有据的^①。

基本需求法一般注重人类对特定物品（如健康、食物、教育、水、居所以及交通等）的需求（Streeten, 1984）。对基本需求法持支持态度的人士认为，由于这些（以及其他）部门具有公共产品的特点，私营部门不能充分供应。在农村或人口稀少的地区尤为如此，这些地区通常是“贫困”的同义词^②。注重强调公共产品的特点明显与福利主义方法有很大的重叠。能力法将收入视为购买商品和服务的手段，这些商品和服务有价值，不仅是因为人们可以从其消费中直接获得效用，而且它们也扩展了人作为有价值社会成员的能力（Sen, 1985, 1987）。重要的不仅是个人的实际成就，还包括其成功的潜力。

在市场不能使家庭满足其基本需求或实现其基本能力的情况下，就有理由采取公共行动。因此，这些方法契合特定平均主义的概念，平均主义要求在分配基本产品和服务的过程中实现公平。因而，对影响这些产品和服务的现有分配和政策进行评估时，要根据其与基本需求或能力公平性的“距离”。然而，在预算约束中，特别重要的权衡问题并没有得到直接解决。换句话说，这里将用于实现这些基本需求或能力的预算隐含地假定为具有内生性，从这个意义上看，即是假设收入足以获得所有基本需求或能力。与此相比，福利主义方法实际上是采用货币度量的福利标准以及较高的总收入（如效率）表示分配和成果，这样就能在和日益增长的收入不平等之间做出权衡（如公平）。我们也注意到，在这两种社会公平法下，所需行动的准确形式依然是一个悬而未决的问题，因此，从这个角度来看，福利主义方法所得出的观点是有效的。

如前所述，在现有的经济、社会和政治制度框架内，理解公共政策所扮演的角色非常重要。甚至对于自由放任经济模式下，其作为最轻微角色而言，也存在这样一种隐性

① 亦通常采用“自由选择”作为衡量公平社会的重要维度。自由主义支持者更关注防止政府对自由选择施加限制，而没有注意到政府在促进这项自由方面所扮演的重要角色。这些自由是个人“能力”中最重要的组成部分，也就是说，将“手段”（如收入）转化为“结果”（如健康和营养状况）的能力，参见 Sen（1992）的讨论。

② 从这种角度来看，将食物囊括于“基本需求”可能会有疑问，原因是，在更多情况下，家庭消费受收入制约，而非市场供应不足（Drèze and Sen, 1989）。

假设：要建立和保护产权、执行市场参与者之间的自愿契约，有效的法律制度是必需的，有保障的和稳定的产权在现代经济增长中扮演着关键角色。通过资本积累和创新获得报酬的能力为这些活动提供了激励，这夯实了增长过程（North and Thomas, 1973; North and Weingast, 1989）。一般而言，国家或其地方代表拥有强制性权利制定和执行产权。但是对于众多发展中国家来说，正式的国家法律是无效的（如成本过高、速度过慢或过于腐败），所以，这些权利实际上属于非正式的血缘关系或社区组织的范畴，通常通过传统和习俗获得（如社会规范）。

福利主义和社会公平法促进基于效率和公平的公共干预。在市场失灵（通常认为在发展中国家普遍存在，且是其重要特征）的情况下，经济活动会产生“外部效应”，这种“外部效应”需要通过私有决策实现内部化。可将成功的发展战略视为能够建立和增强可实现该目标制度的战略。正如前所说，这些制度可面向国家或社区，既可正式也可非正式。通常情况下，现有的非正式制度是在受约束环境下的一种有效回应；在克服这些约束的过程中，国家干预并非总是最优。因此，在向社区施加国家干预之前，需对现有的非正式制度及其作用（如效率和分配）和激励机制进行深入的理解，这一点很重要。关于这一点，基于现有制度能力建立的以及根据这些制度能力循序渐进演变的改革可能更为奏效。

在发展过程（或改革或干预过程）中替换这些制度时，相应地做出其他制度安排非常重要。很多实例表明，有效的社区安排比无效的公共计划更为奏效。例如，在尼泊尔，有70%的灌溉区被纳入农田（或社区）管理灌溉系统（FMIS）中。据估计，粮食中有40%产自山区的15 000个FMIS和德赖地区的1700个系统（Pradhan, 2000）。对尼泊尔农田管理以及公共管理系统的一项深入比较表明，从效益指标（如农业生产力等）来看，农田管理灌溉系统更加奏效（Lam, 1998）。相似地，在某种程度上，发展过程涉及非正式分配或保险安排的淡化，需要做出正式安排^①。Platteau 和 Jean philippe (1991) 指出：由于存在人口压力、激励问题以及协变风险，传统体制通常并不那么有效，有效的社会保障系统必须超越对传统制度的唯一依赖，但又不忽视其潜在的贡献。

在其最近的一篇文章中，Rodrik (2000) 据此将市场支持的制度分为五大核心类别：①安全而稳定的产权制度；②将市场失灵产生的外部效应实现内部化的制度；③促进宏观经济稳定的制度；④提供社会保险或安全网的制度；⑤管理冲突（特别是分配冲突）的制度。由于适当的制度框架取决于社会制度的历史演进，以及现有制度的本质和能力，解决方法很可能因国家不同而存在差异。至于市场失灵，有可能是针对特定部门的，因而，必须有合适的制度和公共政策加以配合。

偶尔从“社会规划者”的角度看公共政策的形成大有益处。然而，在实际评估和制定公共政策时，应当在该国更为广阔的政策环境下谨慎行事。那些需要制定的以及实际

^① 通常情况下，发展过程通常包含特定风险，但同时也包含着以前作为社会保险功能的非正式关系的分崩离析。针对这些问题，发达国家创建了“福利国家”。Rodrik (2000) 指出，“社会保险在市场经济中有合法地位，原因是后者使其与稳定和社会凝聚力相融合”。但是，为了服务于这一功能，必须做出全面的正式和非正式的制度安排，这一点很重要。